

RDUS

Revue de DROIT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME ET LA PROTECTION
DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Auteur(s) : Daniel BOUCHARD, Isabelle CHOUINARD

Revue : RDUS, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : 405-460

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12342>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12342>

Page vide laissée intentionnellement.

LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES*

par Daniel BOUCHARD**
Isabelle CHOUINARD***

SOMMAIRE

1.	AVANT-PROPOS	407
2.	INTRODUCTION	409
3.	LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT EN ZONE AGRICOLE PROVINCIALE	415
3.1	Le contenu du schéma	415
i)	Favoriser le développement des activités agricoles dans une perspective de développement durable ..	417
ii)	Favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles	418
iii)	Prévoir des paramètres de distances séparatrices	419
iv)	Réglementer pour assurer la protection des sources d'eau	419
v)	Créer et consulter un comité consultatif agricole	420
3.2	La modification et la révision du schéma	422
3.2.1	L'entrée en vigueur progressive des mesures de protection des activités agricoles	422
3.2.2	La conformité du schéma aux <i>Orientations gouvernementales en matière agricole</i>	425
4.	LE RCI DE LA MRC	429

*. Texte rédigé dans le cadre des colloques de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke
«La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» tenu le 24 février 2000.

**, Avocat, cabinet Lavery, de Billy.

***, Avocate, Directrice des services conseils, Fédération québécoise des municipalités.

5.	LE RÈGLEMENT DE ZONAGE EN ZONE AGRICOLE ..	430
5.1	Le contenu du règlement de zonage	430
i)	Le remplacement du 3 ^e alinéa de l'article 113 <i>L.A.U.</i>	431
ii)	L'entrée en vigueur de l'article 7 du <i>R.R.P.O.A.</i>	434
iii)	Reformulation des pouvoirs de gestion des droits acquis	436
5.2	Procédure d'adoption, de modification ou de révision ...	437
5.3	Emission des permis de construction	440
6.	LA CONSTITUTION DU COMITÉ CONSULTATIF AGRICOLE	447
7.	LES RECOURS ET L'IMMUNITÉ	449
i)	L'immunité à l'encontre des recours civils	449
ii)	Le recours au médiateur	450
8.	NOTES SUR CERTAINES DISPOSITIONS STRUCTURANTES	454
8.1	Les <i>Orientations gouvernementales en matière agricole</i> .	454
8.1.1	Finalité et contenu	454
8.1.2	Les problèmes fonctionnels des orientations	456
i)	Des ambiguïtés à corriger	456
ii)	Éliminer les contradictions	457
iii)	Faire du document complémentaire un instrument didactique	457
8.2	Article 98 <i>L.P.T.A.A.</i>	458
9.	CONCLUSION	460
	ANNEXE A	462
	ANNEXE B	465

1. AVANT-PROPOS

L'objectif du présent document est de circonscrire la nature et la portée des pouvoirs et devoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale. Plus précisément, nous avons tenté d'identifier de quelles façons les municipalités pouvaient, principalement, exercer les pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ en zone agricole provinciale², compte tenu de la *L.P.T.A.A.*³ À cette fin, nous avons dû faire un certain nombre de choix.

À titre indicatif, vous retiendrez que nous avons choisi d'exclure de notre champ d'analyse un certain nombre de questions qui, tout en ayant leur importance, ne sont pas fondamentales pour illustrer de façon efficace la nature et la portée actuelles des pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme en zone agricole provinciale.

Ainsi, nous n'avons pas jugé prioritaire de procéder à une analyse systématique de tout ce qui pourrait, éventuellement, être expérimenté à titre de réglementation municipale en zone agricole provinciale. Nous ne nous sommes pas non plus attardés à faire l'évaluation des principes fondant l'obligation de conformité (provinciale, régionale et locale), incluant sa dynamique et ses aspects procéduraux.

Nous n'avons pas, non plus, apporté d'attention particulière aux distinctions caractérisant la procédure de modification réglementaire, selon que cette modification origine d'une initiative de la municipalité locale ou de la MRC.

Nous ne nous sommes pas davantage attardés à l'étude de l'ensemble des autres rôles et responsabilités devant être assumés par les municipalités en

1. L.R.Q. c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*].

2. Zone agricole identifiée en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. P-41.1 [ci-après *L.P.T.A.A.*].

3. *Ibid.*

zone agricole provinciale⁴, pas plus que nous n'abordons la problématique générée par la lourdeur des effets conjugués de la *L.A.U.* et de la *L.P.T.A.A.* lors d'une modification réglementaire des usages autorisés en zone agricole provinciale⁵.

Il serait intéressant incidemment que cette dernière question soit éventuellement traitée dans le cadre d'une analyse portant spécifiquement sur la raisonnable de l'intensité des responsabilités (pouvoirs et devoirs confondus) imposées aux municipalités en zone agricole provinciale. Les obligations imposées aux municipalités aux fins de l'exercice de leurs pouvoirs d'urbanisme en zone agricole provinciale, obligations incluant la nécessité de tenir compte en outre de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁶ et de ses règlements, forcent en effet le respect : l'élaboration d'une réglementation d'urbanisme en zone agricole provinciale exige un tel niveau de raffinement, d'analyse et d'évaluation, qu'il y a lieu de se demander si le mieux n'est pas devenu l'ennemi du bien ! N'y a-t-il pas un risque de paralysie de toute initiative réglementaire municipale en zone agricole provinciale?

Ces précisions étant apportées, trois remarques additionnelles nous semblent s'imposer.

Méthodologiquement, nous avons choisi de faire état de la situation actuelle plutôt que de procéder à un historique législatif systématique. Les rappels historiques, vous le constaterez, n'ont été faits qu'afin d'illustrer, au besoin, l'évolution législative survenue sur une question, lorsqu'un tel rappel permet de mieux comprendre la portée des règles juridiques actuelles.

-
4. Par exemple, l'obligation pour une municipalité de formuler une recommandation à la Commission de protection du territoire agricole, sur la base des critères de la *L.P.T.A.A.*, *ibid.*, art 62, lors d'une demande d'autorisation d'utilisation à une fin autre qu'agricole, *L.P.T.A.A.*, *ibid.*, art. 58.3.
 5. Nous joignons cependant à la présente, comme **Annexe A**, un tableau résumant la procédure de modification d'un règlement de zonage en zone agricole provinciale.
 6. L.R.Q. c. Q-2 [ci-après *L.Q.E.*].

Nous avons par ailleurs jugé approprié de recourir aux divisions de la *L.A.U.* pour structurer nos propos. Cela nous est apparu la meilleure façon de formuler nos commentaires.

Nous avons choisi d'autre part de regrouper, en fin d'exposé, notre appréciation sur les effets structurants des *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁷ et de l'article 98 *L.P.T.A.A.* Les *Orientations* autant que l'article 98 sont par contre, bien sûr, omniprésents dans notre document, leurs effets étant, justement, structurants.

2. INTRODUCTION

Selon le plus récent rapport annuel de la Commission de protection du territoire agricole du Québec⁸, la superficie totale du territoire agricole désigné en vertu de la *L.P.T.A.A.* est de 6 342 505 hectares et il est réparti dans 1117 municipalités. Dans les agglomérations urbaines⁹, où l'on retrouve 75% de la population québécoise et où la pression de l'urbanisation rend particulièrement difficile la cohabitation entre usages agricoles et usages autres qu'agricoles, la zone agricole couvre 31 % du territoire. Il est impératif en conséquence pour plus de 85% des municipalités de connaître les contraintes imposées par le régime de protection du territoire et des activités agricoles sur l'exercice de leurs pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme.

En 1983, dans la préface de l'ouvrage issu d'un colloque de la même teneur que le présent sur le droit québécois de l'aménagement du territoire, M^c Michel Poirier indiquait :

-
7. Ministère des Affaires municipales, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : la protection du territoire et des activités agricoles; Document complémentaire*, Gouvernement du Québec, juin 1997 [ci-après *Orientations gouvernementales en matière agricole*].
 8. Commission de protection du territoire du Québec, *Rapport annuel, 1998-1999*, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1999 aux pp. 45 et 49. La Commission sera ci-après désignée CPTAQ.
 9. Les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement telles que définies par Statistiques Canada.

(...) les deux principales lois québécoises en matière d'aménagement sont complexes. Leur coexistence complique davantage la situation. Or le fonctionnaire chargé d'appliquer ces lois et l'urbaniste de même que le juriste qui doivent conseiller les municipalités et les citoyens ne disposent pas de l'information adéquate pour en arriver à accomplir leur tâche de façon efficace.¹⁰

Dix-sept années plus tard, ce texte pourrait paraître dans la préface de l'ouvrage qui résultera du présent colloque. Certes, ces années ont connu une jurisprudence abondante sur les pouvoirs municipaux d'urbanisme et de nombreux articles et ouvrages de doctrine ont permis de préciser l'état du droit en cette matière. Mais en ce qui concerne les pouvoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale, la jurisprudence a été relativement peu abondante. Par surcroît, l'importante réforme adoptée en juin 1996 par la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*¹¹ génère non seulement de nombreuses difficultés d'application et des insécurités juridiques, mais elle constitue l'origine d'une nouvelle controverse sur l'étendue des pouvoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale¹².

Cette dernière réforme est la troisième intervention du législateur, depuis l'entrée en vigueur de la *L.P.T.T.A.* et de la *L.A.U.*, visant à harmoniser ces deux régimes d'aménagement.

Il y a eu d'abord le chapitre 26 des Lois de 1985 ayant modifié la *Loi sur la protection du territoire agricole* pour y introduire, notamment, les articles 69.1 à 69.4, lesquels ont attribué aux MRC un rôle majeur dans la révision de

10. M. Poirier, *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983, page liminaire.

11. L.Q., 1996 c. 26. Cette loi est entrée en vigueur le 20 juin 1997. Pour plus de concision, cette loi sera désignée dans le présent texte de la façon suivante : *Loi sur la protection des activités agricoles*.

12. Nous invitons le lecteur à surveiller l'issue d'une action directe en nullité intentée récemment devant la Cour supérieure dans l'affaire *Dion c. St-Thomas-de-Pierreville*, dossier no 765-05-001006-995. Le pouvoir d'une municipalité d'établir un zonage des productions agricoles, lorsque ce pouvoir est exercé dans le but de contrôler les odeurs inhérentes aux activités agricoles, y est remis en question.

la zone agricole provinciale. Ces dispositions ont en effet permis aux MRC d'initier ce processus simultanément à l'élaboration de leur schéma d'aménagement. On y a prévu la possibilité d'un «mémoire d'entente» entre la CPTAQ et la MRC concernée, ce qui a établi une philosophie de partenariat entre les deux organismes pour la révision de la zone agricole. La CPTAQ avait néanmoins le pouvoir de réviser la zone agricole, à défaut d'entente; la MRC avait l'obligation d'assurer alors la concordance de son schéma d'aménagement avec la zone agricole révisée.¹³

La deuxième étape marquant l'intention du législateur d'harmoniser les deux régimes d'aménagement a été l'adoption du chapitre 7 des lois de 1989¹⁴. À cette occasion, on a introduit dans la *Loi sur la protection du territoire agricole* des mesures destinées à favoriser le développement des activités agricoles (ces mesures ont été renforcées, comme nous le verrons plus loin, dans la *Loi sur la protection des activités agricoles*) :

- possibilité, pour un producteur agricole, de demander l'intervention d'un commissaire aux plaintes lorsqu'il se croit lésé par l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou de nuisances;
- instauration d'une certaine réciprocité dans l'application des normes de distances séparatrices imposées aux exploitations agricoles;
- octroi d'une immunité aux producteurs agricoles à l'encontre des poursuites civiles intentées en raison des poussières, des

13. Notons que ces dispositions de la *L.P.T.A.A.*, L.Q. 1985, c. 5 (ne s'appliquant en principe qu'à l'étape de l'élaboration et de l'adoption de la première génération des schémas d'aménagement) subsistent, alors que celles de la *L.A.U.* concernant l'élaboration du schéma d'aménagement et son adoption ont été abrogées (L.Q. 1996, c. 25, art. 3 et 4).

14. Cette législation a retenu l'attention particulièrement pour ses dispositions prévoyant la délimitation des secteurs exclusivement réservés à l'agriculture et la création du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole. La délimitation des secteurs exclusifs n'a jamais été réalisée, ce qui a donné lieu à l'application d'un régime transitoire extrêmement contraignant sur les sols à fort potentiel agricole, et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles* en juin 1997, *supra* note 11.

odeurs et des bruits résultant d'activités agricoles, lorsque ces dernières sont exercées en conformité avec les règlements et la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

À la suite du Sommet sur l'agriculture en 1992, le gouvernement a confié à un groupe de travail composé des représentants des unions municipales, de l'Union des producteurs agricoles et des ministères concernés, le mandat de proposer des solutions afin d'assurer un meilleur développement des activités agricoles en territoire agricole dans un contexte d'harmonisation des activités agricoles et non agricoles, de respect mutuel des intervenants et partenaires et de rapports de bon voisinage. Ce comité, présidé par M. Bernard Ouimet, a établi un consensus autour d'importants principes tels que :

- la reconnaissance du caractère de permanence de la zone agricole;
- le fait que l'agriculture doit y être l'activité prioritaire;
- la nécessité de concilier les objectifs de protection du territoire et des activités agricoles avec celui de la viabilité des collectivités rurales.¹⁵

Le Rapport Ouimet fut traduit dans un texte législatif (le Projet de loi n° 123), lequel fut présenté à l'Assemblée nationale à l'automne 1993. Le projet est cependant demeuré lettre morte après que l'Union des producteurs agricoles ait demandé que les discussions se poursuivent dans le sens d'un véritable droit de produire, c'est-à-dire vers une protection accrue des activités agricoles.

Le changement de gouvernement, en 1994, a débouché sur la création d'un autre comité dont les travaux ont donné lieu à la signature, le 24 mai 1995, d'une entente de principe sur la «protection et le développement durable des activités agricoles en zone agricole» entre le ministre de l'Agriculture, des

15. Groupe de travail sur la protection du territoire agricole et le développement rural, *La protection du territoire agricole et le développement rural; Rapport final*, Gouvernement du Québec, septembre 1993 aux pp. 6-7.

Pêcheries et de l'Alimentation, le ministre des Affaires municipales, le ministre de l'Environnement, le ministre des Ressources naturelles, l'Union des producteurs agricoles, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités.

Cette entente mettait l'accent sur la nécessité d'une plus grande concertation entre le monde agricole et les autres intervenants du monde municipal au sein des MRC, lesquelles se verraient confier un rôle plus important dans la planification des utilisations du sol en zone agricole et dans l'encadrement de la réglementation municipale.

Afin de concrétiser cette entente, il fut présenté un avant-projet de loi en juin 1995 visant à assurer la protection et le développement des activités agricoles en zone agricole. Les négociations entre les signataires de l'entente se sont ensuite poursuivies jusqu'à l'adoption de la loi et plusieurs éléments de l'avant-projet de loi ont été modifiés ou n'ont pas été retenus, notamment l'idée de baliser la réglementation de nuisances des municipalités à l'aide d'un guide sur les pratiques agricoles normales.

On peut dégager de la *Loi sur la protection des activités agricoles* deux grands objectifs qui s'inscrivent dans la perspective d'une meilleure intégration des deux régimes d'aménagement :

- une plus grande implication des municipalités et MRC dans la procédure des demandes d'autorisations à la CPTAQ;
- l'obligation, pour les municipalités et MRC de favoriser, dans une perspective de développement durable, la pérennité de la zone agricole et la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans leurs documents d'urbanisme.

Il est important de souligner que la majorité des problèmes d'application de la *Loi sur la protection des activités agricoles* origine non pas de la loi elle-même (du moins principalement), mais surtout des documents qui en découlent ou qui visent à en permettre la mise en œuvre, à savoir *Les orientations*

*gouvernementales en matière agricole*¹⁶ et la *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole*¹⁷.

En confiant aux MRC et aux municipalités locales certains pouvoirs spécifiques visant la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et autres qu'agricoles, notamment afin d'atténuer les odeurs inhérentes aux activités agricoles, la loi permettait d'envisager un aménagement adapté aux particularités locales de chaque municipalité, bien qu'encadré par certains paramètres. Malheureusement, le gouvernement a utilisé à notre avis son pouvoir de formuler des orientations pour modifier la philosophie à la base du régime convenu lors de l'entente à laquelle avait adhéré le monde municipal.

Rappelons, à titre d'exemple, que les paramètres visant à encadrer les règlements municipaux établissant des distances séparatrices pour l'atténuation des odeurs inhérentes aux activités agricoles ont été l'objet d'une consultation publique, en commission parlementaire, au printemps 1997. Or, bien que de nombreux organismes aient défilé devant la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, le rapport de la Commission ne cite qu'un seul mémoire (qu'elle a incidemment repris à son compte), celui d'un groupe «d'experts» constitué par l'UPA et portant le nom de la «Convention St-Valentin».

C'est mot à mot le texte de ce rapport qui constitue le texte de la seconde partie des *Orientations gouvernementales en matière agricole*, soit la partie concernant les «paramètres de distances séparatrices»¹⁸. Il en résulte des

16. *Supra*, note 7.

17. (2 mars 1998), G.O.Q. 1998.II.1582, entrée en vigueur le 18 mars 1998 [ci-après *Directive relative aux odeurs*]. Cette Directive remplace la *Directive du ministère de l'Environnement et de la Faune relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale* (publiée pour la première fois en 1996 à G.O.Q. 1996.II.5438, et modifiée en 1997 à G.O.Q. 1997.II.6911) [ci-après *Directive de 1996*].

18. Comme l'a souligné M^e Lorne Giroux, le gouvernement n'a pas eu la rigueur élémentaire de remplacer «Commission» par «Gouvernement» dans ses recommandations (page 29 des Orientations) («Le droit environnemental et le secteur agricole : développements législatifs et réglementaires récents» dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1998), vol. 108, Cowansville (Qc),

normes centralisées, inapplicables par plusieurs aspects et pour lesquelles la dérogation devient la règle d'application.

Le présent texte passe donc en revue, comme nous le mentionnions en avant-propos, les différentes contraintes d'application de la *L.A.U.* en zone agricole provinciale. Nous nous permettrons d'insister cependant sur plusieurs difficultés d'application et incohérences juridiques des deux régimes.

3. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT EN ZONE AGRICOLE PROVINCIALE

3.1 Le contenu du schéma

Les règles régissant l'élaboration du contenu du schéma se retrouvent aux articles 5 à 8 de la *L.A.U.*, ainsi qu'aux dispositions de cette loi qui, comme l'article 267, exigent que le schéma soit reconnu conforme par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire pour entrer en vigueur. Ce que la *Loi sur la protection des activités agricoles* a introduit de nouveau à cet égard, c'est que le législateur y a choisi d'imposer aux MRC des obligations additionnelles et de portée nouvelle et particulière quant au contenu du schéma en regard de la zone agricole provinciale.

Le législateur a choisi de recourir à deux véhicules législatifs pour garantir l'atteinte des nouvelles finalités en cause : d'une part, l'introduction de dispositions législatives formulant directement et positivement des responsabilités précises (soit l'article 5, alinéas 1 (2.1) et 3, ainsi que les articles 79.1 et 1.1. *L.P.T.A.A.*); d'autre part, l'insertion de dispositions conférant au gouvernement le pouvoir exprès d'imposer des orientations particulières en zone agricole provinciale (article 56. 4 alinéa 2 et 267.1 *L.A.U.*).

En effet, alors que depuis l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* en 1979, les pouvoirs des MRC en matière d'aménagement étaient assujettis à des obligations générales et, somme toute, identiques peu importe les activités

humaines en cause, la *Loi sur la protection des activités agricoles* est venue introduire des dispositions qui orientent le choix pouvant être fait par les municipalités en matière de normes réglementaires, encadrement qui se manifeste le plus clairement dans le libellé des *Orientations gouvernementales en matière agricole* de 1997.

Cela étant précisé, le législateur n'a pas choisi d'imposer l'obligation aux MRC de modifier leur schéma d'aménagement dès l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles* afin de le rendre conforme à ses nouvelles exigences et préoccupations relatives à l'aménagement du territoire en zone agricole provinciale. Il a plutôt choisi de rendre cette obligation incontournable, soit dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement¹⁹ (laquelle était en cours incidemment dans la totalité des MRC du Québec, sauf une²⁰ au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles*), soit lors de toute modification du schéma visant les normes d'aménagement en zone agricole provinciale²¹. Cela apparaît incidemment des dispositions transitoires de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, lesquelles ont été commentées jusqu'à maintenant par plusieurs auteurs²².

Cela étant dit, voyons qu'elles sont les obligations principales imposées maintenant aux MRC quant au contenu du schéma d'aménagement en zone agricole provinciale.

19. *Loi sur la protection des activités agricoles*, supra note 11, art. 76.

20. On sait en effet que le premier schéma d'aménagement de la MRC de la Côte-de-Beaupré n'est pas encore en vigueur.

21. Supra note 1, art. 53.7, 267 et 267.1.

22. Voir, entre autres : I. Chouinard, *Le droit de produire*, Document de formation, Québec, UMRCQ, 1997; J. Brassard, «La nouvelle *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* : droit des villes, droit des champs» dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal* (1998), vol. 100, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 111; L. Giroux, «Où s'en va le droit québécois de l'environnement» dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1997), vol. 90 Cowansville (Qc), Yvon Blais, 381; Giroux, supra note 18.

i) Favoriser le développement des activités agricoles dans une perspective de développement durable

Toute MRC²³ doit maintenant «exercer ses pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme» en zone agricole provinciale «avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles», en ayant à l'esprit qu'il faut y «assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles»²⁴.

Cela signifie à notre avis que la *L.P.T.A.A.* continue de n'embrasser que la zone agricole provinciale et non toute zone agricole municipale non incluse dans la zone agricole provinciale.

Cela confirme par ailleurs que les MRC ont des pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme en zone agricole provinciale. On comprend bien sûr que, même si l'article 79.1 *L.P.T.A.A.* impose des obligations aux MRC et non expressément aux municipalités locales, celles-ci s'imposent indirectement aux municipalités locales par le truchement de l'obligation de conformité des règlements d'urbanisme locaux du schéma.

Cela signifie finalement que la MRC doit se préoccuper de développement durable dans l'élaboration de ses règles d'aménagement et d'urbanisme visant la zone agricole provinciale, donc de la capacité notamment des sols et des eaux de son territoire de supporter l'effort d'adsorption (du phosphore, par exemple) imposé par les activités agricoles. Cette obligation exige incidemment, compte tenu de l'article 98 *L.P.T.A.A.*, d'ouvrir toute une fenêtre de réflexion sur la portée réelle de la restriction imposée par l'article 124, alinéa 5, *L.Q.E.* sur les règlements d'urbanisme des municipalités locales qui se conformeront aux restrictions du schéma à cet égard²⁵.

23. Nous visons également les Communautés urbaines toutes les fois où nous référons aux MRC.

24. *L.P.T.A.A.*, *supra* note 2, art. 1(17), 1.1 et 79.1.

25. *Supra* note 6. Un des soussignés a commenté cette question récemment dans «La hiérarchie des normes environnementales entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux», dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements*

Rappelons que les *Orientations gouvernementales en matière agricole* retiennent, comme définition de la notion de «développement durable» celle privilégiée par l'Organisation des Nations Unies en matière d'alimentation et d'agriculture, soit : «Un développement durable de l'agriculture, de la foresterie et des pêcheries doit préserver la terre, l'eau et les ressources génétiques, végétales et animales, ne pas dégrader l'environnement et être techniquement approprié, économiquement viable et socialement acceptable»²⁶.

ii) Favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles

Toute MRC doit, à l'égard de l'ensemble de son territoire, «déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol» qu'elle «estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles»²⁷. La MRC doit réaliser cet objectif en respectant bien sûr les articles 1.1 et 79 .1 *L.P.T.A.A.*

On notera que la MRC doit remplir cette obligation en regard de «la zone agricole faisant partie de son territoire» dans sa globalité, et non en fonction de la répartition de celle-ci dans chaque territoire municipal local. On peut donc supposer que la MRC pourrait, dans son schéma, répartir les usages agricoles dans la zone agricole provinciale de son territoire selon des affectations et des orientations qui auraient pour effet d'entraîner l'obligation, pour fin de conformité au schéma, pour certaines municipalités locales de prohiber certains usages agricoles sur son territoire. Tout cela pourrait se faire à notre avis à l'image de ce que la Cour d'appel a retenu dans des affaires concernant des sites d'enfouissement sanitaire ou des dépôts de matériaux secs²⁸.

récents en droit de l'environnement (1999), Yvon Blais, Cowansville (Qc), 225 (D. Bouchard).

26. *Supra* note 7 à la p. 12.

27. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 5 al. 1 (2.1).

28. *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*, (1992) R.J.Q. 875; *Recyclage St-Michel inc. c. St-Michel-Archange (Municipalité de)*, J.E. 98-1242.

iii) Prévoir des paramètres de distances séparatrices

Toute MRC doit, dans le document complémentaire de son schéma, déterminer «ce qu'elle estime appropriée pour donner application à l'article 79.1» *L.P.T.A.A.* et y inclure des paramètres permettant de déterminer les distances séparatrices «visées au 3^e alinéa de l'article 113» *L.A.U.* «en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles»²⁹.

Cela signifie notamment que le pouvoir discrétionnaire conféré aux municipalités locales en vertu à l'article 113, alinéas 2 (4) et 3 *L.A.U.* et leur permettant de prévoir, si elles le jugent nécessaire, des distances séparatrices devant être respectées entre des usages agricoles et non agricoles en zone agricole provinciale, devient un pouvoir lié (un «doit») en raison de l'obligation de conformité stricte que l'on connaît entre le document complémentaire du schéma et les règlements d'urbanisme locaux.

On peut par ailleurs supposer que le document complémentaire pourrait contenir, en outre des paramètres servant à la détermination des distances séparatrices en matières d'odeurs, une série de normes visant à «donner application à l'article 79.1» *L.P.T.A.A.* (développement durable, etc.).

iv) Réglementer pour assurer la protection des sources d'eau

D'autre part, il ne faudra pas perdre de vue que la MRC peut, dans le document complémentaire de son schéma, établir des règles minimales afin de régir ou prohiber «tous les usages du sol, construction ou ouvrage, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuels ou projetés, d'un immeuble ou d'une activité qui fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général»³⁰.

À notre avis, la MRC pourrait en conséquence prévoir des normes minimales, devant être insérées dans les règlements d'urbanisme locaux, aux

29. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 5 al. 3.

30. *Ibid.*, art. 6 al. 3 (2).

fins «d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau», notamment quant aux distances séparatrices devant être respectées par les constructions ou usages agricoles en zone agricole provinciale³¹.

Il y a lieu cependant de mentionner à cet égard que les municipalités locales devraient faire preuve de prudence lors de l'intégration de telles normes de distances dans leur règlement, en raison de l'article 124, alinéa 5 *L.Q.E.* exigeant l'approbation par le ministre de l'Environnement de tout règlement municipal portant sur le même objet que celui d'un règlement adopté en vertu de la *L.Q.E.* (nous revenons plus loin sur cette question).

v) Créer et consulter un comité consultatif agricole

Toute MRC dont le territoire comprend une partie de la zone agricole provinciale doit constituer un comité consultatif agricole³² et le consulter lors de la révision de son schéma, de toute modification de ce dernier visant la zone agricole provinciale ou de toute étude de la conformité au schéma de tout règlement d'urbanisme local affectant les activités agricoles en zone agricole provinciale.

L'obligation de consultation ici soutenue repose moins sur une obligation positive imposée par la loi dans ce sens (en effet, l'article 148.6 *L.A.U.* dit que la MRC «peut» consulter son C.C.A.), que sur le fait que le même article permet au C.C.A. de formuler ses commentaires sur toute question touchant la zone agricole provinciale «de sa propre initiative», ainsi que du fait que le ministre, lorsqu'il examine la conformité d'un schéma aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*, s'enquiert systématiquement des réactions du C.C.A.

Il faut mentionner à cet égard que le gouvernement pose comme objectif général dans ses *Orientations gouvernementales en matière agricole* le fait de «privilégier une démarche consensuelle avec les acteurs concernés par l'aménagement et le développement du territoire agricole afin de trouver des

31. *Ibid.*, art. 113 al. 3.

32. Ci-après C.C.A. *Ibid.*, art. 148.1 et s.

solutions adaptées aux particularités du milieu et acceptables localement»³³. Plus précisément, «la contribution du comité consultatif agricole étant privilégiée pour la recherche de consensus et de solutions, il va de soi qu'une recommandation favorable de sa part sera un des facteurs déterminants qui sera pris en compte lors de l'entrée en vigueur du schéma révisé»³⁴.

En outre, dans la seconde partie de ces orientations, relative aux paramètres de distances séparatrices, il est exigé non seulement que certaines décisions soient soumises au comité consultatif agricole (notamment les dérogations aux distances indiquées dans le document pour tenir compte de la présence des vents dominants)³⁵, mais également qu'une recommandation du C.C.A. recueillant l'accord de plus des deux tiers des membres du comité soit obtenue par la MRC pour que le ministre permette à une MRC de déterminer qu'un site patrimonial sera protégé et de fixer la distance séparatrice nécessaire à cette fin³⁶.

Nous partageons l'avis de M^e Lorne Giroux³⁷ à l'effet qu'en exigeant un tel accord du C.C.A., le gouvernement outrepassa son pouvoir et édicte des orientations contraires à la loi, laquelle confère à ce comité un rôle consultatif.

Rappelons en terminant sur cette question que l'obligation de conformité des règlements d'urbanisme locaux aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* et celle relative à la consultation du C.C.A. sont assurées lors de l'adoption d'un règlement d'urbanisme local touchant la zone agricole avant la finalisation de la révision des schémas par les dispositions transitoires du *Loi sur la protection des activités agricoles*, notamment ses articles 78 et 79.

Concrètement, en raison de ces dispositions, lorsque la MRC doit se prononcer sur la conformité d'un règlement de zonage local à son schéma d'aménagement non encore révisé, elle doit obligatoirement juger en même temps de la conformité du règlement en cause aux *Orientations*

33. *Supra* note 7 à la p. 8.

34. *Ibid.* à la p. 8.

35. *Ibid.* aux pp. 16 et 29.

36. *Supra* note 18 à la p. 181.

37. *Ibid.* à la p. 182.

gouvernementales en matière agricole, un peu comme si ces dernières étaient intégrées à son schéma d'aménagement non encore révisé.

Signalons qu'afin de s'assurer que la finalité du régime mis en place par la *Loi sur la protection des activités agricoles* trouve application sur certains aspects à compter de l'entrée en vigueur de ce projet de loi et non seulement lors de l'entrée en vigueur des schémas révisés, le législateur a prévu des règles transitoires additionnelles : les articles 87 et 88 du *Loi sur la protection des activités agricoles* prévoient en effet que l'immunité de poursuite conférée aux agriculteurs par l'article 79.17 *L.P.T.A.A.* et que l'obligation pour toute personne désirant ériger un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole provinciale de fournir éventuellement la renonciation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* sont appliquées, pendant la période transitoire, sur la base des paramètres de calcul des distances séparatrices prévues dans la *Directive relative aux odeurs*.

3.2 La modification et la révision du schéma

3.2.1 L'entrée en vigueur progressive des mesures de protection des activités agricoles

Nous avons vu qu'ultimement, les objectifs poursuivis par la *Loi sur la protection des activités agricoles* seront assurés par la réglementation locale d'urbanisme, laquelle devra être conforme au schéma d'aménagement révisé. Une fois le schéma révisé en vigueur, la municipalité locale aura deux ans pour adopter tout règlement de concordance³⁸.

Le législateur a donc choisi une mise en œuvre progressive de son régime de protection des activités agricoles, au fur et à mesure de l'adoption des règlements de concordance au schéma révisé. L'article 76 de la *Loi sur la protection des activités agricoles* indique d'ailleurs que les modifications apportées aux dispositions édictant le contenu obligatoire du schéma n'ont pas pour effet d'obliger une MRC à modifier son schéma d'aménagement en vigueur le 20 juin 1997.

38. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 59.

L'honorable Louis Rochette, alors à la Cour supérieure, a récemment confirmé que la *Loi sur la protection des activités agricoles* n'obligeait pas les municipalités à modifier leur réglementation d'urbanisme avant qu'elles ne soient tenues de le faire en vertu des règles de concordance prévues à l'article 59 de la *L.A.U.*³⁹ Il a ainsi accueilli une requête en irrecevabilité présentée par la municipalité à l'encontre d'une requête pour jugement déclaratoire visant à faire déclarer la nullité d'une partie d'un règlement de zonage qui limitait l'implantation des porcheries et des poulaillers à une seule zone de la municipalité.

Au soutien de leur requête en jugement déclaratoire, les requérants ont notamment fait valoir que cette restriction serait contraire à la lettre et à l'esprit de la *Loi sur la protection des activités agricoles*. À ce sujet le juge Rochette indique :

Ainsi, la prétention des requérants selon laquelle le règlement attaqué serait contraire à la lettre, sinon à l'esprit de la *Loi* apparaît non fondé à sa face même et doit être rejetée. L'esprit de cette *Loi* ne va pas plus loin que sa lettre. Ce que le législateur a décidé, il l'a clairement écrit dans le texte dont on a respecté la teneur. Il ne peut en être autrement de l'esprit de la *Loi*.

Au surplus, la demande formulée entre en conflit direct avec le cadre législatif mis en place par le législateur dans le monde municipal pour la révision des schémas d'aménagement, notamment sur le territoire de l'intimée.

[...]

Or, ce processus de révision est actuellement en cours. Diverses étapes prescrites par le législateur doivent être franchies. Cela implique inévitablement des délais. Mais la raison de ces délais est justement de permettre une discussion élargie par tous les intervenants des propositions de modification, de sorte que tous et chacun soient entendus, y compris les requérants ou leurs représentants, le cas

39. *Boucher c. St-Martin (Paroisse de)*, (25 juin 1999) Beauce 350-05-000001-998, juge Rochette (C.S.).

échéant, pour que le schéma d'aménagement révisé reflète le plus possible le consensus du milieu.

[...]

Les requérants ne peuvent pas revendiquer un passe-droit à ce processus par étapes, obligatoire et d'ordre public, fruit d'une volonté de consulter tous les intéressés, au motif qu'il serait trop long ou susceptible de ne pas conduire à l'abolition d'une réglementation dont ils ne veulent plus⁴⁰.

Il est difficile d'estimer l'échéancier d'entrée en vigueur du nouveau régime d'aménagement en zone agricole, dans la mesure où plusieurs étapes de la procédure de révision des schémas ne sont pas assujetties à un délai formel. Ainsi en est-il de l'adoption du second projet de schéma d'aménagement et de l'adoption du schéma d'aménagement révisé qui doivent être réalisées simplement «après la période de consultation»⁴¹. Il est utile de mentionner que la révision des schémas a débuté en 1993 et qu'en date du 2 février 2000, seulement 10 schémas d'aménagement révisés sont en vigueur⁴².

Une MRC qui souhaiterait mettre un terme plus rapidement au régime transitoire des articles 75 et suivants de la *Loi sur la protection des activités agricoles* pourrait procéder par une modification à son schéma d'aménagement puisque, dans ce cas, les règlements de concordance de la municipalité doivent être adoptés dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma⁴³. Incidemment, l'article 78 de la *Loi sur la protection des activités agricole* qui impose l'examen de la conformité des règlements d'urbanismes aux orientations gouvernementales en période transitoire précise, à son dernier alinéa, qu'il cesse de s'appliquer lorsque entre en vigueur le

40. *Ibid.* aux pp. 6, 7 et 8.

41. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 56.6 et 56.13.

42. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Direction de l'aménagement et du développement local, *Révision des schémas d'aménagement, État de la situation*, en ligne : <http://mamm.gouv.qc.ca/amenage/schemas/accueil/htm> (Dernière modification 2 février 2000).

43. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 58.

premier règlement modifiant le schéma qui tient compte des *Orientations gouvernementales en matière agricole*.

La procédure de modification offre aux MRC deux autres avantages, par rapport à la procédure de révision. D'abord, la MRC peut aller tester l'avis du ministre sur son projet d'aménagement en lui transmettant un projet de règlement sur lequel il aura 60 jours pour se prononcer en vertu de l'article 51 *L.A.U.* Rien n'obligera la MRC à procéder pour adopter la modification si elle est insatisfaite du degré d'ouverture gouvernementale à l'adaptation des normes à ses particularités locales.

Par ailleurs, la MRC contrôlera mieux la concordance des règlements locaux puisqu'elle devra adopter, après l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma, un document qui indique la nature des modifications qu'une municipalité devra apporter à sa réglementation locale pour tenir compte de la modification du schéma⁴⁴.

3.2.2 La conformité du schéma aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*

Le schéma révisé, ou une modification du schéma, entre en vigueur suite à l'attestation par le ministre qu'il respecte les orientations gouvernementales⁴⁵. La *Loi* accorde même au gouvernement, dans le cadre de la révision du schéma, le pouvoir de modifier lui-même le schéma révisé s'il estime que ses orientations ne sont pas respectées⁴⁶.

Pour s'assurer davantage que l'obligation de conformité sera particulièrement mise en œuvre en matière de protection des activités agricoles, l'article 267.1 a été ajouté à la *L.A.U.* Il a l'effet suivant : l'avis du ministre, eu égard aux orientations gouvernementales sur un document qui concerne une zone agricole, doit tenir compte du fait que les éléments contenus dans ce document permettent ou non la réalisation des objectifs visés au paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 5 (soit de favoriser l'utilisation prioritaire du sol

44. *Ibid.*, art. 53.10.

45. *Ibid.*, art. 53.9 et 56.17.

46. *Ibid.*, art. 56.16.

à des fins d'activités agricoles et la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles). L'avis doit tenir compte également du respect des paramètres que le gouvernement a fixés pour l'établissement des distances séparatrices.

On conviendra que dans la mesure où les *Orientations gouvernementales en matière agricole* restreignent (ou à tout le moins encadrent) l'exercice des pouvoirs d'urbanisme délégué aux municipalités, le gouvernement doit respecter l'habilitation législative qui régit l'élaboration et la transmission de ses orientations aux MRC. L'article 56.4, al. 2 de la *L.A.U.* est incidemment l'assise juridique des orientations gouvernementales particulières à la zone agricole. Pour bien saisir dans quel cadre s'inscrit ce second alinéa, citons l'article en entier :

Dans les 120 jours qui suivent la réception de la copie du premier projet, le ministre doit signifier à la municipalité régionale de comté un avis qui indique les orientations que le gouvernement, ses ministres, ses mandataires et les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la MRC, y compris le plan d'affectation prévu à l'article 21 de la *Loi sur les terres du domaine public* (c. T-8), ainsi que les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur ce territoire.

Lorsque le territoire de la municipalité régionale de comté comprend une zone agricole établie en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (c. P-41.1), l'avis comprend les orientations qui sont liées aux objectifs visés au paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 5. Il indique de plus des paramètres pour l'établissement des distances séparatrices en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles.

L'avis peut aussi mentionner toute objection au premier projet, eu égard aux orientations et aux projets qu'il indique, et préciser le motif de l'objection.⁴⁷

47. *Ibid.*, art. 56.4 al. 2.

On retiendra qu'en vertu de la *Loi*, les orientations gouvernementales concernant la zone agricole sont transmises à la MRC dans le cadre de l'avis par lequel le ministre réagit au premier projet de schéma d'aménagement révisé de la MRC. Elles doivent concerner spécifiquement le territoire de la MRC qui a transmis le projet et les orientations pourraient, théoriquement, varier d'une MRC à l'autre. C'est également à ces orientations que réfèrent les articles 267 et 267.1 *L.A.U.*, de même que les dispositions transitoires de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, tel qu'il est précisé aux articles 75 et 79 de cette loi.⁴⁸

Ainsi, le document général d'orientations gouvernementales transmis en juin 1997 à l'ensemble des MRC avant même qu'elles aient soumis leur premier projet de schéma d'aménagement révisé est sans doute utile pour les aiguillonner dans leur travail, mais il n'a aucune assise juridique. Rien ne permet d'affirmer que c'est ce document qui constituera les orientations du gouvernement au moment où le ministre transmettra son avis sur le premier projet de schéma d'aménagement révisé. Incidemment, depuis le début de la période de révision des schémas en 1993, le document général des orientations gouvernementales a été modifié à deux reprises, alors que trente-huit MRC n'ont pas encore reçu d'avis du gouvernement relativement au premier projet de schéma d'aménagement révisé⁴⁹.

Cela résulte sans doute d'un manque de rigueur législative, mais ce dernier est problématique dans la mesure où la Commission municipale doit juger de la conformité des règlements locaux aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* en période transitoire. Selon M^e Lorne Giroux :

48. À notre avis, puisque les dispositions de la loi s'interprètent les unes par rapport aux autres, les orientations gouvernementales auxquelles il est fait référence à l'article 78 sont également celles visées à l'article 56.4 *L.A.U.*, *ibid.* Le dernier alinéa de cet article 78 le confirme d'ailleurs en référant à la conformité du schéma révisé ou modifié aux orientations gouvernementales du même article. De plus, si le législateur avait voulu confier au gouvernement le pouvoir habilitant d'édicter un document d'orientations gouvernementales autre que celui prévu à l'article 56.4, il aurait dû être plus précis.

49. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *supra* note 42.

L'exigence que la réglementation d'urbanisme soit conforme de façon directe aux *Orientations* et l'obligation faite au conseil de la MRC, d'abord, et à la Commission municipale, ensuite, de se prononcer sur cette conformité directe entre la réglementation et les *Orientations* constitue clairement "*la modification de l'état du droit*" selon l'expression des professeurs Issays et Lemieux. Cette modification ne survient que par suite de l'adoption des orientations par le Gouvernement.

Pour ce motif, nous sommes d'avis que l'exercice de ce pouvoir d'approbation doit se faire par décret [...] ⁵⁰.

A fortiori, nous sommes d'avis que le législateur doit clairement habiliter le ministre à transmettre des orientations gouvernementales autres que celles qui s'inscrivent dans le cadre de l'un ou l'autre des avis ministériels prévus dans la loi et devant être transmis aux MRC, soit en réaction à un projet de modification au schéma ⁵¹, soit en raison de l'adoption d'un règlement de modification du schéma ⁵², ou d'un premier projet de schéma d'aménagement révisé ⁵³, ou du schéma d'aménagement révisé ⁵⁴ ou d'un règlement de contrôle intérimaire par la MRC ⁵⁵.

Cela étant précisé, bien que nous soutenions que les seules orientations gouvernementales en regard desquelles on peut exiger la conformité d'un document d'urbanisme soient celles transmises avec l'avis du ministre en réaction à l'un ou l'autre des documents ci-haut mentionnés, cela ne signifie pas pour autant à notre avis que les *Orientations gouvernementales en matière agricole* ne peuvent être transmises que dans le cadre de l'article 56.4 *L.A.U.*

Il est vrai que les dispositions applicables aux fins de la modification du schéma (51 et 53.7 *L.A.U.*) n'ont pas été modifiées pour y prévoir la possibilité ou l'obligation pour le gouvernement d'intégrer à son avis les orientations

50. *Supra* note 18 à la p. 181.

51. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 51.

52. *Ibid.*, art. 53.7.

53. *Ibid.*, art. 56.4.

54. *Ibid.*, art. 56.14.

55. *Ibid.*, art. 65.

relatives à la zone agricole. Cependant, l'habilitation générale qui permet au ministre de donner son avis «eu égard aux orientations que le gouvernement, ses ministres, ses mandataires et les organismes poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la MRC»⁵⁶ est suffisamment large pour autoriser le gouvernement à y intégrer ses orientations relatives à la zone agricole. De plus, l'article 267.1 *L.A.U.* oblige le ministre à tenir compte dans tout avis du fait que les éléments contenus dans un document permettent ou non la réalisation des objectifs visés au paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 5 *L.A.U.* et du respect des paramètres de distances séparatrices indiqués suivant l'article 56.4. *L.A.U.*

4. LE RCI DE LA MRC

Nous ne mentionnerons le contrôle intérimaire que pour souligner qu'il n'est pas utilisable en zone agricole provinciale et ne peut donc être utile pendant la période de révision ou de modification du schéma d'aménagement pour remplacer l'application des distances séparatrices contenues dans la *Directive relative aux odeurs*.

En effet, compte tenu du libellé de l'article 62 *L.A.U.*, un contrôle intérimaire ne peut viser de nouvelles utilisations du sol à des fins agricoles sur des terres en culture. D'autre part, les articles 87 et 88 de la *Loi sur la protection des activités agricoles* prévoient que cette directive s'applique, aux fins de l'immunité et de l'application de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*, «jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation adoptée par une municipalité en vertu du troisième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme»⁵⁷.

56. *Ibid.*, art. 267.1.

57. *Supra* note 11.

5. LE RÈGLEMENT DE ZONAGE EN ZONE AGRICOLE

5.1 Le contenu du règlement de zonage

À toute période pertinente de l'existence de la *L.A.U.* avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, les municipalités ont eu le pouvoir, dans leur règlement de zonage, de diviser la zone agricole provinciale en zones municipales⁵⁸ et de répartir les usages pouvant être autorisés dans les zones ainsi créées⁵⁹. Les seules limites connues à cette époque à cet égard ont trait au fait que des usages agricoles doivent demeurer autorisés dans chaque zone agricole provinciale ainsi créée⁶⁰ et qu'aucun usage agricole licite ne doit être prohibé sur la totalité de la zone agricole provinciale comprise sur le territoire municipal concerné⁶¹.

En fait, toutes les possibilités réglementaires offertes par les divers paragraphes de l'alinéa 2 de l'article 113 *L.A.U.* étaient à la disposition des municipalités aux fins de la détermination des normes de zonage pouvant s'appliquer en zone agricole provinciale. Certaines restrictions législatives s'appliquaient cependant.

C'était le cas en matière de réglementation des distances séparatrices devant être respectées par les usages et constructions agricoles en regard d'usages et de constructions autres, le pouvoir conféré en la matière par le paragraphe 4 du 2^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.* étant restreint en vertu du 3^e alinéa du même article. Les distances séparatrices imposées ne pouvaient viser que la protection contre les odeurs générées par les activités agricoles ou contre les risques de pollution d'une source d'approvisionnement en eau potable générée par les mêmes activités.

58. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 113 al. 2 (1).

59. *Ibid.*, art. 113 alinéa 2 (3).

60. *Martel c. Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge (Municipalité de)*, (1995) R.J.Q. 2584 (C.A.); *Gazons Rouville (1998) inc. c. Saint-Jean-Baptiste (Municipalité de)*, R.E.J.B. 98-09446 (C.S.).

61. *St-Michel-Archange (Municipalité de)*, *supra* note 28, par analogie.

Les pouvoirs de zonage des municipalités en zone agricole provinciale ont connu des modifications au cours des dernières années, et pas seulement en raison de la *Loi sur la protection des activités agricoles*. Les modifications auxquelles nous faisons allusion ici sont celles ayant trait (i) au remplacement du 3^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.*, (ii) à l'entrée en vigueur de l'article 7 du *R.R.P.O.A.*⁶² et (iii) à la reformulation des pouvoirs de réglementation en matière de gestion des droits acquis prévus à l'article 113, alinéa 2 (18) *L.A.U.* Il est utile d'en dire quelques mots.

i) Le remplacement du 3^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.*

Cet alinéa 3 était ainsi libellé avant son remplacement par l'article 67 de la *Loi sur la protection des activités agricoles* :

Dans une zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole* :

1^o le paragraphe 4^o du deuxième alinéa ne s'applique qu'aux fins d'assurer la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale ou la protection d'une source d'approvisionnement en eau;

2^o à des fins autres que celles prévues au paragraphe 1^o, le règlement de zonage peut contenir des dispositions pour spécifier l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions ou entre les usages différents sur des lots adjacents et situés dans des zones contiguës, ainsi que l'utilisation et l'aménagement de cet espace libre.⁶³

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles* le 20 juin 1997⁶⁴, ce 3^e alinéa a maintenant le libellé suivant :

Le règlement de zonage ne peut contenir une disposition établissant une distance séparatrice, en vertu du paragraphe 4^o du deuxième alinéa, lorsque l'une des constructions ou l'un des usages visés est

62. *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, R.R.Q. c. Q-2, r. 18.2.

63. *L.A.U.*, L.Q. 1996, c. 26, art. 67.

64. *Supra* note 11, D. 739-97, 4 juin 1997, G.O.Q. 1997.II.3479.

dans une zone agricole établie en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1), qu'aux fins d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles. En outre, le règlement ne peut contenir une disposition établissant une distance séparatrice, à l'égard d'une construction, d'un usage ou d'un lieu dans une telle zone agricole, qu'en spécifiant :

1° l'espace qui, à toute autre fin que celles susmentionnées, doit être laissé libre entre les constructions ou entre les usages différents sur des lots adjacents situés dans des zones contiguës, ainsi que l'utilisation et l'aménagement de cet espace;

2° l'espace qui, pour l'une des fins susmentionnées, doit être laissé libre entre les lieux où sont épandues des déjections animales et les constructions ou usages autres qu'agricoles.⁶⁵

On comprend donc que le pouvoir d'une municipalité en matière d'imposition de distances séparatrices devant être respectées en zone agricole provinciale demeure essentiellement au même effet : il ne peut servir qu'à assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles. L'un des soussignés a déjà résumé comme suit les limites de l'article 113 al. 3 :

Bref, le pouvoir des municipalités d'établir des distances séparatrices à l'égard d'une construction, d'un usage ou d'un lieu, est ainsi balisé lorsque l'une des constructions ou l'un des usages visés est situé en zone agricole provinciale :

- Il n'existe qu'aux fins d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles;
- À ces fins, il peut en outre déterminer l'espace qui doit être laissé libre entre les lieux où sont épandues des déjections animales et les constructions ou usages autres qu'agricoles;

65. L.A.U., *supra* note 1.

- À une autre fin que celles d'atténuation d'odeurs ou de protection d'une source d'approvisionnement en eau, il ne peut régir que les espaces libres sur des lots adjacents situés dans des zones contiguës.⁶⁶

On comprend également que les odeurs générées par les activités agricoles sont passées du statut de «polluant» au statut d'«inconvenient»⁶⁷. Les paragraphes 1 et 2 du nouvel alinéa 3 de l'article 113 *L.A.U.* prescrivent par ailleurs un cadre qui appelle quelques commentaires.

Nous sommes d'opinion que le libellé du 1^{er} paragraphe de cet alinéa permet de supposer qu'une municipalité pourrait, en outre de mentionner l'espace devant être laissé libre entre des constructions et usages, prescrire l'obligation d'implanter une zone tampon ou d'aménager un coupe-vent quelconque dans cette zone tampon.

Cette hypothèse, nous l'admettons, est cependant très théorique, compte tenu que le nouvel alinéa 3 de l'article 5 *L.A.U.*, introduit lui aussi dans cette dernière par *Loi sur la protection des activités agricoles*, prévoit que le document complémentaire d'une MRC doit contenir les paramètres de distances séparatrices aux fins de l'application du paragraphe 4 du 2^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.* On le sait, les distances séparatrices devant être insérées dans le document complémentaire du schéma sont celles déterminées par le ministre et contenues dans la seconde partie des *Orientations gouvernementales en matière agricole*. Or, celles-ci ne contiennent aucune obligation de zone tampon ou de brise-vent.

Quant au paragraphe 2 du 3^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.*, son libellé pourrait laisser croire que les municipalités ne peuvent imposer de distances séparatrices qu'en regard des odeurs générées par les déjections animales. On pourrait en conséquence déduire qu'une municipalité ne pourrait, par exemple, prévoir de distances séparatrices visant à garantir les voisins en cause contre les

66. Chouinard, *supra* note 22 aux pp. 129 et 130.

67. Incidemment, une modification apportée à l'article 19.1 *L.Q.E.* (*supra* note 6) par l'article 72 de la *Loi sur la protection des activités agricoles* (*supra* note 11) fait la concordance jugée nécessaire...

odeurs en regard de lieux où sont épandues des boues de papetières utilisées à des fins de valorisation agricole.

Nous sommes cependant d'opinion qu'une lecture littéraire de ce paragraphe, recherchant donc la finalité de la loi, permet au contraire d'affirmer que le législateur n'a pas pu vouloir restreindre à ce point, les pouvoirs municipaux en procédant par déduction implicite. À notre avis, une telle restriction des pouvoirs municipaux suppose un énoncé beaucoup plus clair et exprès. Nous sommes fortement enclins à penser que le législateur n'a pas cru nécessaire de restreindre les pouvoirs municipaux à cet égard, lesquels demeureraient donc entiers dans ce domaine.

ii) L'entrée en vigueur de l'article 7 du R.R.P.O.A.

Cette question a récemment été discutée⁶⁸ et il nous apparaît inutile de refaire le raisonnement qui s'y trouve formulé. Un rappel de la problématique en cause est cependant utile aux fins du présent document.

Le libellé du deuxième paragraphe de l'article 7 du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* prévoit ce qui suit :

L'épandage des déjections animales, du compost de ferme ou des engrais minéraux est interdit dans les espaces suivants :

1. [...]
2. Une prise d'eau souterraine ou une prise d'eau de surface desservant deux habitations et plus et l'espace de 30 mètres qui les entourent **ou un espace supérieur déterminé par un règlement municipal adopté en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.**⁶⁹ (Les caractères gras sont les nôtres)

68. D. Bouchard, «La hiérarchie des normes environnementales entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux» dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 257.

69. C. Q-2, r. 18.2.

L'épandage de déjections animales est donc interdit en vertu de la réglementation provinciale dans un espace de trente mètres qui entoure une prise d'eau souterraine ou une prise d'eau de surface desservant deux habitations et plus. Une municipalité pourrait toutefois, selon cet article 7 et en vertu des pouvoirs généraux que lui confèrent les alinéas 2 et 3 de l'article 113 *L.A.U.*, adopter un règlement imposant un espace minimal supérieur à trente mètres.

Voilà qui exige de se demander si cet article 7 (2) *R.R.P.O.A.* remplace valablement l'approbation en principe nécessaire par le ministre en vertu de l'article 124 al. 5 *L.Q.E.*

Pour notre part, nous doutons fortement de la validité du choix fait par le gouvernement d'autoriser de façon préalable et générale les municipalités à imposer une norme de distance supérieure à celle prévue au paragraphe 2 de l'article 7 du *R.R.P.O.A.* et ainsi déléguer aux municipalités le soin de choisir la norme applicable : il est loin d'être sûr qu'un tel procédé puisse remplacer valablement l'obligation d'approbation, postérieure et particulière, prévue à l'article 124 al. 5 *L.Q.E.*

La finalité de l'article 124 al. 5 *L.Q.E.* vise plutôt, nous semble-t-il, à s'assurer que le règlement municipal «portant sur le même objet» qu'une norme réglementaire provinciale sera évalué par le ministre (par exemple pour juger de sa «raisonnabilité»), finalité que le paragraphe 2 de l'article 7 du *R.R.P.O.A.* ne permet pas de rencontrer.

iii) Reformulation des pouvoirs de gestion des droits acquis

Le 20 décembre 1999 sont entrées en vigueur l'essentiel des dispositions de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (Projet de loi 95), devenu le chapitre 90 des Lois du Québec de 1999. Ce chapitre 90 a modifié, entre autres, les articles 113 et 130 *L.A.U.* pour, notamment, permettre aux municipalités locales de régir par zone les constructions et les usages dérogatoires protégés par droits acquis.

Ainsi, le principe traditionnel de l'uniformité des normes réglementaires en matière de droits acquis sur l'ensemble du territoire municipal n'existe plus. Les amendements apportés à l'article 113 *L.A.U.* autorisent maintenant les

municipalités à prévoir des normes différentes par zone en matière de gestion des constructions et usages dérogatoires protégés par droits acquis.

Mais le projet de loi va plus loin encore. En effet, il autorise de plus les municipalités à prévoir des règles de gestion des constructions et usages dérogatoires protégés par droits acquis différentes selon les catégories de construction et d'usage.

Bref, on passe d'une ère de totale uniformité à une ère de diversité quasi-complète. Évidemment, pour fins de concordance, le chapitre 90 des Lois du Québec de 1999 modifié par ailleurs l'article 130 *L.A.U.* afin d'adapter les règles d'approbation référendaire aux nouveaux pouvoirs municipaux en la matière.

La municipalité aura l'obligation de consulter l'ensemble des personnes habiles à voter de son territoire, uniquement lorsque les dispositions de son règlement concernant la gestion des droits acquis concerneront l'ensemble du territoire. Dans le cas où la municipalité adoptera un règlement modificateur visant à modifier les règles applicables que dans une zone, seules les personnes habiles à voter de la zone visée par le règlement et des zones contiguës à celle-ci seront consultées.

L'un des domaines selon nous où les municipalités pourront tout particulièrement apprécier cette flexibilité réglementaire que leur offre dorénavant la *L.A.U.* est justement celui de la gestion des usages agricoles et non agricoles en zone agricole provinciale.

5.2 Procédure d'adoption, de modification ou de révision

Outre les modifications générales apportées au cours des dix dernières années aux règles de la procédure d'adoption ou de modification des règlements d'urbanisme locaux, la procédure applicable en matière de modification d'un règlement de zonage visant la zone agricole provinciale est à toutes fins pratiques identique et assujettie aux mêmes règles que la modification de normes d'urbanisme dans n'importe quelle zone du territoire municipal, à une exception près.

On sait en effet que pendant la période transitoire comprise entre le moment où la *Loi sur la protection des activités agricoles* est entrée en vigueur et le moment où des règlements d'urbanisme locaux auront été rendus conformes au schéma d'aménagement révisé et en vigueur⁷⁰, la MRC, lorsqu'elle examine la conformité d'un règlement d'urbanisme, doit se prononcer sur la conformité du règlement d'urbanisme en cause aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁷¹ mais ne peut émettre son avis sur la conformité «avant que ne soit déposé lors d'une séance de son conseil un rapport de son comité consultatif agricole» sur le règlement d'urbanisme local modificateur en cause «ou avant l'expiration des délais de trente jours suivant la demande du conseil au comité de déposer le rapport si ce dépôt n'a pas eu lieu dans ce délai»⁷².

La réglementation d'urbanisme municipal en zone agricole provinciale peut donc être modifiée à l'initiative de la municipalité locale ou en raison d'une modification ou d'une révision du schéma d'aménagement ayant pour effet de donner ouverture à l'application des dispositions de la *L.A.U.* obligeant la municipalité locale à rendre sa réglementation d'urbanisme conforme au schéma tel que modifié ou révisé.

La *Loi sur la protection des activités agricoles* n'a prévu, on l'a vu, aucune obligation directe pour les municipalités de modifier leur réglementation d'urbanisme locale pour rendre celle-ci conforme à la finalité de la *Loi sur la protection des activités agricoles* et donc aux modifications qu'elle a apportées à la *L.A.U.* et à la *L.P.T.A.A.* en juin 1997. Les municipalités ne devront modifier leur règlement d'urbanisme local afin de le rendre conforme à la finalité du besoin de la *Loi sur la protection des activités agricoles* qu'une fois la révision du schéma d'aménagement terminée et ce, en raison de l'obligation de conformité générale prévue dans la *L.A.U.*

La Commission municipale du Québec a déjà eu à se prononcer, incidemment, à un certain nombre de reprises sur la conformité d'un règlement

70. Et donc déclarés conformes aux orientations gouvernementales, incluant les *Orientations gouvernementales en matière agricole*, *supra* note 7.

71. *Loi sur la protection des activités agricoles*, *supra* note 11, art. 7 al. 3.

72. *Ibid.*, art. 78 al. 1.

d'urbanisme local aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*, et on peut en dégager certaines tendances :

- une municipalité peut fort bien modifier les normes d'urbanisme en zone agricole provinciale avant que la révision du schéma d'aménagement ne soit terminée;
- un règlement d'urbanisme local zonant la production agricole en zone agricole provinciale n'est pas nécessairement non conforme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁷³, pas plus d'ailleurs qu'un règlement restreignant les conditions d'exercice d'activités agricoles⁷⁴;
- le test de conformité retenu par la Commission municipale (et partant par la MRC) d'un règlement d'urbanisme local aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* (ou un schéma révisé les ayant intégrées, le cas échéant) est celui normalement appliqué en vertu de la *L.A.U.* entre un règlement d'urbanisme local et le schéma, ou entre le schéma et les *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁷⁵.

La jurisprudence de la Commission municipale du Québec est extrêmement jeune en matière d'analyse de la conformité de normes d'urbanisme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*, ainsi que sur la portée et la finalité de ces *Orientations*. Une tendance se dégage cependant.

On peut déjà constater, tant des décisions de la Commission que des jugements de la Cour supérieure, qu'en période transitoire du moins, l'un des aspects fondamentaux à partir duquel les tribunaux jugent de la légalité de la réglementation applicable ou de la conformité de celle-ci aux *Orientations*

73. *Saint-Thomas de Pierreville c. Nicolet-Yamaska (MRC de)*, C.M.Q. 54374 et C.M.Q. 54374-A [ci-après *Saint-Thomas de Pierreville*].

74. *Sainte-Madeleine (Village de) c. Maskoutains (MRC Les)*, C.M.Q. 55097 et C.M.Q. 55098 [ci-après *Sainte-Madeleine*].

75. *Ibid.*

gouvernementales en matière agricole repose pour beaucoup sur la question de savoir si la réglementation d'urbanisme en cause risque de mettre en péril les objectifs de la révision du schéma d'aménagement.

Dans l'affaire *Boucher c. Saint-Martin (Paroisse de)*⁷⁶, l'honorable Juge Rochette, aujourd'hui juge à la Cour d'appel, soutient qu'il aurait été prématuré et aurait risqué éventuellement de mettre en péril l'exercice de planification régionale en cours dans le cadre de la révision du schéma que de conclure que la municipalité de Saint-Martin devrait, avant la finalisation de la révision, procéder à la modification de sa réglementation d'urbanisme afin de la rendre conforme à la «finalité» de la *Loi sur la protection des activités agricoles*.

Dans l'affaire *Sainte-Foy (Ville de) c. Communauté urbaine*⁷⁷, la Commission municipale du Québec a retenu que ce serait mettre en péril les objectifs d'aménagement qui pourraient éventuellement être arrêtés dans le cadre de la révision du schéma de la Communauté urbaine de Québec que de déclarer conforme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* un règlement d'urbanisme de la ville visant à modifier sa réglementation d'urbanisme pour autoriser la construction résidentielle en zone agricole provinciale même en l'absence de services municipaux d'aqueduc et d'égout.

Dans l'affaire *Sainte-Madeleine*⁷⁸, la C.M.Q. a jugé que la norme fondamentale en vertu de laquelle devait être jugée la conformité d'un règlement d'urbanisme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* était de savoir si le règlement en cause mettait en péril ces dernières, reprenant ainsi, il est bon de le souligner à nouveau, le test ordinaire et usuel de conformité utilisé historiquement par la Commission municipale pour décider de la conformité d'un schéma aux orientations gouvernementales ou d'une réglementation d'urbanisme à un schéma. C'est la même orientation qu'on retrouve dans les dossiers de *Saint-Thomas de Pierreville*⁷⁹.

76. *Supra* note 39.

77. C.M.Q. 54815, en ligne : SOQUIJ (Com. mun. Qc).

78. *Supra* note 74.

79. *Supra* note 73.

5.3 Emission des permis de construction

L'examen des pouvoirs municipaux en matière de permis et certificats nous conduit nécessairement aux dispositions de la *L.P.T.A.A.* qui imposent des obligations aux officiers municipaux lors de l'émission des permis de construction.

D'abord, en vertu de l'article 32 *L.P.T.A.A.*, une municipalité locale, une MRC ou une communauté urbaine ne peut délivrer un permis de construction sur un lot en zone agricole à moins :

- que le demandeur produise l'autorisation de la CPTAQ;
- ou
- qu'il produise une attestation de la commission à l'effet que son projet est conforme avec la loi,
- ou
- qu'il prouve qu'il s'est écoulé plus de trois mois après que la CPTAQ ait reçu du demandeur sa déclaration invoquant qu'il peut construire sans autorisation. La construction est alors réputée conforme à la loi selon l'article 100.1 de la *L.P.T.A.*

Par ailleurs, la délivrance d'un permis de construction pour l'érection d'un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole est soumise à l'article 79.2 de la *L.P.T.A.A.* :

En zone agricole, une personne qui désire ériger sur un lot un bâtiment autre qu'agricole doit respecter à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes toute norme de distance imposée à ces dernières dans l'application d'une loi ou d'un règlement en vigueur lors de l'érection ou dans l'application d'un règlement municipal relatif aux odeurs.

La municipalité ne peut délivrer un permis de construction lorsque cette norme n'est pas respectée par le propriétaire du lot visé par la demande sauf si ce dernier dépose, pour fins d'inscription au registre foncier du bureau de la publicité des droits concerné, une déclaration par laquelle il renonce, à l'égard de chacune des exploitations avoisinantes devant respecter une telle norme de distance, aux recours

qu'il aurait pu invoquer s'il avait lui-même respecté les normes imposées.

Cette déclaration a l'effet d'une servitude réelle; malgré l'article 1181 du *Code civil du Québec*, elle s'établit par une déclaration inscrite contre le lot visé par la demande et contre chacun de ceux sur lesquels sont situés les bâtiments ou infrastructures servant à l'activité agricole soumise aux normes de distances.

Mentionnons qu'une disposition semblable existait avant l'adoption de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, soit l'article 79.15 de l'ancienne *L.P.T.A.*⁸⁰ Mentionnons en outre que la disposition (art 79.2 *L.P.T.A.A.*) a trouvé application dès l'entrée en vigueur de la nouvelle *L.P.T.A.A.*, puisque la *Loi sur la protection des activités agricoles*⁸¹ stipule qu'en l'absence de règlement municipal sur les odeurs, c'est la *Directive sur les odeurs* que la municipalité devra appliquer pour la délivrance des permis de construction.

L'article 79.2 impose au fonctionnaire municipal responsable de l'émission des permis l'obligation de :

- vérifier si la demande de permis vise une construction située en zone agricole, puisque les premiers mots de la disposition en limitent la portée à la zone agricole;
- vérifier si la demande de permis vise «à ériger (...) un bâtiment autre qu'agricole»;
- vérifier les normes de distances imposées aux exploitations agricoles avoisinantes, notamment dans l'application d'un règlement municipal relatif aux odeurs;
- vérifier si le lieu visé pour l'érection du bâtiment autre qu'agricole respecte, à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes, les distances qui sont imposées à ces dernières,

80. *L.P.T.A.*, L.Q. 1996, c. 26, art. 47.

81. *Supra* note 11, art. 88.

- le cas échéant, il peut émettre le permis;
- au cas contraire, il doit s'assurer :
- que le demandeur a signé une déclaration par laquelle il renonce, à l'égard de chacune des exploitations avoisinantes devant respecter une telle norme de distance, aux recours qu'il aurait pu invoquer s'il avait lui-même respecté les normes imposées
- et que cette déclaration a été déposée au bureau de la publicité des droits pour fins d'inscription au registre foncier.

Quel était le but poursuivi par le législateur lorsqu'il a adopté cette disposition? Souhaitait-il limiter l'implantation des résidences en zone agricole? La question est importante, puisqu'elle est le fondement des revendications du monde agricole visant à ce que les producteurs agricoles puissent déroger aux distances séparatrices, comme cela est permis à la personne qui souhaite ériger un bâtiment autre qu'agricole⁸².

Nous sommes d'avis que l'objectif visé l'article 79.2 n'était pas de restreindre l'implantation des constructions autres qu'agricoles en zone agricole, mais bien d'assurer que l'immunité prévue à l'article 79.17 *L.P.T.A.A.* ne puisse subir d'entraves en raison de l'érection postérieure d'un bâtiment autre qu'agricole.

Les restrictions à l'érection d'un bâtiment autre qu'agricole sont régies par d'autres dispositions de la *L.P.T.A.A.*, dont les articles 26 et suivants, et par le régime des autorisations de la CPTAQ. Incidemment, nous venons de le mentionner, l'article 32 *L.P.T.A.A.* impose à la municipalité l'obligation de s'assurer du droit d'un requérant de réaliser une construction en vertu de la *L.P.T.A.A.* avant d'émettre le permis. La CPTAQ considère au surplus les

82. Ces revendications ont d'ailleurs reçu une oreille attentive du ministre de l'Environnement qui a introduit, à l'article 8 de sa *Directive*, *supra* note 17, la possibilité pour les producteurs agricoles de déroger aux normes de distance de celle-ci par le biais d'une servitude conventionnelle.

normes de distances lorsqu'elle émet une autorisation de construire une résidence, puisque parmi ses critères de décision, elle doit considérer «les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants»⁸³. Il est vrai que l'érection d'un bâtiment autre qu'agricole à une distance inférieure à celle imposée à l'exploitation agricole (suite à une renonciation du propriétaire faite en vertu de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*) a pour effet de restreindre les possibilités d'agrandissement de l'exploitation agricole et que la renonciation en question ne vaut qu'à l'égard de la distance en vigueur lors de l'érection du bâtiment autre qu'agricole; mais tout cela est également vrai si le bâtiment autre qu'agricole est érigé à la limite de la distance tout en la respectant. On ne saurait prétendre que la déclaration par laquelle le propriétaire du bâtiment autre qu'agricole renonce à ses droits lui fait perdre davantage de droits «que s'il avait lui-même respecté les normes imposées».

Cela étant précisé, la renonciation exigée à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* ne doit pas être logée à la même enseigne que la servitude prévue à l'article 8 de la *Directive sur les odeurs*. Cet article autorise les producteurs agricoles à déroger aux distances séparatrices relatives aux installations d'élevage et aux lieux d'entreposage des engrais de ferme «si une servitude est dûment constituée et inscrite au registre foncier contre le lot de chaque propriétaire avoisinant qui, par cette servitude, consent à ce qu'une distance inférieure à celle prévue dans la présente directive soit respectée et renonce aux recours qu'il aurait pu autrement exercer si une telle norme de distance n'avait pas été respectée, le tout, en faveur du lot où se situe l'installation d'élevage ou le lieu d'entreposage des engrais de ferme»⁸⁴.

Que vaudra une telle servitude lorsque la norme de distance sera contenue dans un règlement municipal d'urbanisme? On sait que les règlements d'urbanisme constituent des dispositions d'ordre public⁸⁵ auxquelles on ne peut déroger par convention. On sait aussi que l'intérêt pour poursuivre en vertu de l'article 227 de la *L.A.U.* appartient tant au voisin, qu'à la municipalité, MRC

83. *Supra* note 2, art. 62 al. 2 (3).

84. *Ibid.*, art. 79.2.

85. *Habitations Rebecca c. Chiora*, J.E. 94-1390 (C.S.).

ou à «tout intéressé», ce qui comprend toute personne qui pourrait se plaindre du défaut d'approbation d'un règlement de modification par les personnes habiles à voter.

Il ne sera donc pas possible pour les producteurs agricoles de déroger à la réglementation municipale par voie de servitude conventionnelle avec leurs voisins. Pour les servitudes déjà consenties sous la *Directive*, on peut penser qu'il y aura droits acquis, du moins pour les constructions, lorsque le règlement municipal entrera en vigueur (si elles ont été érigées légalement bien sûr).

Dans un autre ordre d'idée, l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*, surtout lorsqu'appliqué ou associé aux paramètres de calcul des distances séparatrices prévu dans la *Directive relative aux odeurs* et dans les *Orientations gouvernementales en matière agricole*, soulève des problèmes d'application fort importants, sur lesquels il nous apparaît opportun de formuler quelques remarques. Sans prétendre en faire ici une liste exhaustive, nous soumettons que des problèmes «fonctionnels» importants sont rencontrés actuellement et que les plus significatifs sont les suivants :

- L'article 79.2 *L.P.T.A.A.* fait de la demande de «permis de construction» pour «l'érection d'un bâtiment autre qu'agricole» la condition d'ouverture à l'obligation de fournir une déclaration de renonciation, ce qui ne semble pas couvrir les demandes de certificat d'autorisation pour changement d'usage. Or, il arrive qu'on puisse commencer à opérer un commerce dans un local sans avoir à réaliser de travaux de construction ou «à ériger» un bâtiment. Aucune renonciation n'est alors exigible, même si la modification d'usage a pour effet de modifier les distances séparatrices à respecter pour l'exploitation agricole voisine?;
- Dans le contexte législatif actuel, les activités d'épandage font partie des activités agricoles assujetties au respect de distances séparatrices et ouvertes à l'obligation de renonciation. Or, le troisième alinéa de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* prévoit quant à lui que la renonciation doit être inscrite sur les terrains où se trouvent les bâtiments de l'exploitation agricole. Cela pose deux

problèmes. D'abord, qu'arrive-t-il dans le cas des exploitations agricoles sans bâtiment? Ensuite, qu'arrive-t-il dans le cas de terres louées pour des activités d'épandage et qui, après que la renonciation ait été inscrite, pourraient être louées à une autre exploitation agricole?

- Comment régler les problèmes de territorialité inhérents aux limites juridictionnelles des municipalités lorsque l'application des distances séparatrices doit se faire d'un territoire municipal à un autre (exemple : exploitation agricole sise sur le territoire d'une municipalité, en bordure d'un périmètre urbain sis sur le territoire d'une autre municipalité)?
- Imaginons que durant la période transitoire de révision du schéma sur un territoire, une personne demande une autorisation d'utilisation à une fin autre qu'agricole à la C.P.T.A.Q. afin de pouvoir implanter un commerce en zone agricole provinciale. Elle devra alors requérir de la municipalité une attestation à l'effet que sa réglementation autorise cet usage. Or, si le projet est conforme à la réglementation municipale, l'attestation devra être émise et ce, même si le projet ne respecte pas les distances séparatrices de la *Directive relative aux odeurs*. Qu'advient-il alors de l'obligation de fournir une renonciation en vertu de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* pour l'obtention du permis de construction : la municipalité doit-elle en informer le requérant au moment de l'émission de l'attestation de conformité, se taire ou exiger la renonciation immédiatement?

Nous pourrions bien sûr oser des interprétations et proposer des solutions. Mais nous sommes d'opinion que cela serait peu constructif. Il faut plutôt espérer que le législateur remette la *Loi sur la protection des activités agricoles* sur sa table à dessin afin d'apporter, à tout le moins, les modifications nécessaires à sa viabilité.

Cela étant précisé, d'autres problèmes «fonctionnels», plus secondaires, mais aux effets tout aussi dévastateurs, se posent. En voici quelques-uns.

En premier lieu, nous sommes d'avis que les *Orientations gouvernementales en matière agricole* contiennent des illégalités que les MRC doivent éviter de reproduire dans leur schéma. Les principaux exemples à cet égard se retrouvent à l'article 7 de la seconde partie de celles-ci.

Ainsi l'alinéa 1 de cet article suggère d'appliquer la règle de la renonciation de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* à tout projet de construction de bâtiment non agricole dont l'implantation est projetée en zone blanche, lorsque cette implantation se réalise en bordure de la zone agricole provinciale. L'alinéa 2 du même article préconise pour sa part d'obliger la personne qui désire ériger un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole provinciale de fournir, en application de l'obligation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*, une renonciation à une distance séparatrice plus grande que celle normalement applicable (c'est la pratique connue sous le nom de «seuils»).

De telles dispositions préconisent à l'évidence l'imposition de normes réglementaires allant au-delà de ce qu'habilite l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* Il est même douteux que le gouvernement ait le pouvoir d'inscrire de telles indications dans ses orientations, puisqu'il ne s'agit pas d'une orientation d'aménagement mais plutôt de l'interprétation d'une disposition légale. On le sait, la jurisprudence a de tout temps reconnu qu'on ne peut, par règlement, directive ou politique aller au-delà de la loi : c'est comme si, en quelque sorte, on amendait la loi pour être plus sévère ou plus exigeant que ce qu'a voulu le législateur. Cela demeure tout aussi vrai pour des «orientations gouvernementales».

6. LA CONSTITUTION DU COMITÉ CONSULTATIF AGRICOLE

Lors de l'étude de la procédure de modification et de révision du schéma, nous avons présenté le rôle du comité consultatif agricole. Sa constitution et son fonctionnement sont régis par un nouveau chapitre de la *L.A.U.* prévu aux articles 148.1 à 148.13.

À compter de l'entrée en vigueur de l'article 68 de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, les MRC dont le territoire comprend une zone

agricole ont eu six mois pour nommer les membres de leur CCA⁸⁶. Elles ont dû préalablement en déterminer le nombre par règlement. Au moins la moitié des membres doivent être nommés parmi les producteurs agricoles résidant sur le territoire de la MRC et qui sont inscrits sur une liste dressée par l'UPA⁸⁷. La MRC a néanmoins à choisir parmi les agriculteurs inscrits, puisque la liste doit contenir au moins le double de noms, à condition évidemment qu'il y ait autant de producteurs sur le territoire.

La MRC nomme les autres membres du comité parmi le conseil et les autres résidents. La loi spécifie également que les membres du conseil qui sont producteurs agricoles ne peuvent être nommés au CCA à titre de producteur. Il pourraient cependant être nommés à titre de membre du conseil.

Le président du comité est désigné par résolution de la MRC. La durée de son mandat, de même que celle des autres membres du comité, est fixée par règlement.

Le règlement de la MRC peut également prévoir les cas où un membre du comité peut être remplacé avant l'expiration de son mandat, par exemple lorsque l'absentéisme d'un membre atteint un nombre de réunions déterminé. Un membre cesse d'occuper son poste lorsqu'il y est remplacé, lorsqu'il démissionne ou lorsqu'il cesse d'avoir la qualité au titre de laquelle il a été nommé (soit producteur agricole, résidant ou membre du conseil).

Il est prévu que la MRC peut adjoindre des personnes et attribuer des sommes au comité aux fins de l'accomplissement de ses fonctions. De plus, il est spécifié que la fonction de président, ou d'autre membre du comité, est réputée être l'une de celles donnant droit au remboursement des dépenses au sens de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*⁸⁸. La MRC peut également établir des règles pour le remboursement des dépenses des membres du comité qui ne sont pas membres du conseil.

86. *Supra* note 11, art. 77 et *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 148.1. Mentionnons que la MRC, dont le territoire ne comprend pas de zone agricole, peut constituer un tel comité par règlement.

87. Ils doivent être producteurs au sens de la *Loi sur les producteurs agricoles*, L.R.Q. c. P-28.

88. L.R.Q. c. T-11.001.

Le comité peut établir ses règles de régie interne, selon lesquelles les assemblées du comité sont convoquées et tenues. Il est néanmoins prévu que le président du comité préside ses assemblées, que le quorum est de la majorité des membres et que chaque membre a une voix.

Les règles de régie interne et les recommandations du comité sont adoptées à la majorité des voix exprimées. Le CCA rend compte de ses travaux et de ses recommandations au moyen d'un rapport signé par son président ou par la majorité de ses membres, rapport qui est déposé lors d'une séance du conseil de la MRC.

7. LES RECOURS ET L'IMMUNITÉ

Nous n'entendons évidemment pas ici présenter une analyse de l'article 227 *L.A.U.*, dont l'application n'est en rien modifiée en zone agricole. Nous voulons simplement commenter deux particularités quant aux recours en zone agricole : (i) l'immunité conférée aux producteurs agricoles qui respectent certaines normes et (ii) la possibilité de recourir à un « médiateur ».

i) L'immunité à l'encontre des recours civils

Le législateur a instauré, au chapitre III la *L.P.T.A.A.*, une immunité relative à l'encontre des recours civils : aucune action en dommages-intérêts, ni aucune injonction intentée contre un agriculteur en raison des bruits, de la poussière ou des odeurs résultant de ses activités agricoles, ne pourra réussir si l'on ne démontre pas qu'il a enfreint les normes réglementaires prises en application de la *L.Q.E.* en matière de poussières ou de bruits, ou les normes de distances séparatrices municipales pour ce qui est des odeurs.

Pour les bruits et poussières, il n'existe actuellement aucune norme réglementaire en vigueur. L'article 79.17 prévoit alors que la responsabilité pourra être retenue pour contravention à la *L.Q.E.*, donc à son article 20. De plus, tant qu'un règlement municipal adopté en vertu du troisième alinéa de l'article 113 *L.A.U.* ne sera pas en vigueur, l'immunité vaudra également à

l'égard des odeurs provenant d'activités agricoles exercées conformément aux normes prévues dans la *Directive relative aux odeurs*⁸⁹.

Notons que cette immunité s'applique en plus de celle prévue à l'article 100 *L.P.T.A.A.* Sans traiter exhaustivement de l'article 100, mentionnons que lorsqu'un bâtiment résidentiel, commercial ou institutionnel a été construit postérieurement à la délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de la *L.Q.E.* permettant l'établissement ou l'agrandissement d'une exploitation de production animale, le propriétaire ou l'occupant de ce bâtiment ne peut agir en justice pour demander des dommages-intérêts ou pour empêcher l'exploitation ou le développement de cette ferme en raison de sa proximité ou des odeurs ou bruits qu'elle dégage, si le détenteur du certificat d'autorisation a respecté les conditions et distances qui y étaient énoncées, de même que le règlement en vigueur.

Il est intéressant par ailleurs de faire le lien entre les libellés de l'article 79.19 *L.P.T.A.A.* et de l'article 976 du *Code civil du Québec*⁹⁰ : on en déduit aisément que les voisins doivent accepter les poussières, les bruits ou les odeurs résultant d'une pratique agricole conforme aux normes réglementaires et à la *L.Q.E.*

Une remarque additionnelle s'impose : l'immunité ne vaut qu'à l'encontre des recours civils, du moins si on s'en remet au libellé des dispositions et au titre de la section de la *L.A.U.* en cause. Ainsi, une municipalité pourrait néanmoins exercer un recours pénal, par exemple pour percevoir une amende en raison d'une contravention à son règlement de nuisances.

ii) Le recours au médiateur

Non seulement les pouvoirs réglementaires municipaux sont étroitement encadrés, comme nous avons pu le voir jusqu'ici, mais un mécanisme (facultatif)

89. *Loi sur la protection des activités agricoles, supra* note 11, art. 87.

90. L'article 976 du *Code civil du Québec* se lit comme suit : «Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leur fonds, ou suivant les usages locaux.»

de médiation est prévu et mis à la disposition de toute personne dont l'exercice actuel ou projeté d'une activité agricole est restreint ou non réalisable en raison de l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances⁹¹.

La médiation remplace l'ancien recours au commissaire aux plaintes, qui s'était avéré inutile, compte tenu du peu de plaintes recevables qu'il a pu entendre. C'est toutefois le commissaire aux plaintes qui, en période transitoire, agira comme médiateur⁹².

Le rôle du médiateur est de permettre aux parties d'échanger leur point de vue et de favoriser le plus rapidement possible une entente entre elles. Il peut également donner son avis sur le différend, s'il subsiste, et formuler des recommandations.

À l'instar de l'ancien commissaire aux plaintes, il ne s'agit pas d'un rôle décisionnel et la municipalité n'est pas tenue de suivre les recommandations du médiateur. C'est d'ailleurs ce qu'a récemment reconnu la Cour supérieure dans *Boucher c. St-Martin (Paroisse de)*⁹³.

L'existence de ce recours n'empêche pas le plaignant de recourir plutôt aux tribunaux pour faire valoir ses droits. Dans *Ste-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*⁹⁴, la Cour supérieure a décidé que l'existence d'un mécanisme d'examen de la plainte logée par un producteur agricole, qui se croit lésé par suite de l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances, n'écarte pas le recours en nullité du règlement, le mécanisme de plainte étant un recours purement administratif et sans pouvoir décisionnel. La médiation étant un mécanisme similaire, il semble que cette jurisprudence devrait également trouver ici application.

Dans l'examen de la demande, le médiateur prend en considération notamment les règles de l'art en matière d'activités agricoles, ainsi que les

91. Voir les articles 79.3 et suivants *L.P.T.A.A.*, *supra* note 2.

92. Voir à ce sujet Y. Duplessis et J. Hétu, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1994 aux pp. 19- 20.

93. *Supra* note 39 à la p. 5.

94. *Sainte-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*, J.E. 94-439.

conséquences du règlement municipal sur les activités agricoles actuelles ou projetées du demandeur et sur celles des autres producteurs de la zone agricole.

La demande de médiation doit être motivée et adressée à la MRC, puisque le médiateur est désigné par le préfet (ou le président s'il s'agit d'une communauté urbaine). Copie de la demande doit être transmise à la municipalité locale. Si le préfet ne désigne pas de médiateur dans les quinze jours de la demande, ou si ce dernier ne convient pas aux deux parties, le demandeur peut présenter sa demande au «directeur» qui désignera le médiateur⁹⁵.

Le préfet (ou le directeur) fait publier dans un journal ou dans un bulletin d'information municipale un résumé de la demande et indique le nom du médiateur, pour permettre aux intéressés de lui transmettre leurs représentations écrites.

Les parties doivent transmettre au médiateur tous les renseignements et documents qu'il requiert dans l'examen d'une demande. Il peut exiger l'expertise d'un membre du personnel du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère des Affaires municipales, du ministère de l'Environnement et de la Faune ou du ministère des Ressources naturelles, désigné par le ministre concerné. Il peut de plus convoquer toute personne pour obtenir son point de vue.

Le médiateur doit refuser ou cesser d'examiner une demande lorsqu'un recours judiciaire fondé sur des faits similaires et portant sur le même règlement est en instance ou a fait l'objet d'un jugement final qui dispose de la demande. Il peut le faire également s'il estime que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi, que son intervention n'est pas utile eu égard aux circonstances, si le demandeur refuse ou néglige de fournir les renseignements ou documents requis ou si le règlement a déjà été jugé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire⁹⁶.

95. Le directeur est une personne désignée par le ministre pour l'application des articles 79.3 à 79.16, en vertu de l'article 79.21 *L.P.T.A.A.*, *supra* note 2. Il agit pour recevoir les demandes qui lui sont formulées et désigner les personnes requises comme médiateur.

96. Ceux élaborés selon le nouveau paragraphe 2.1° du premier alinéa ou le troisième alinéa de l'article 5 *L.A.U.*, *supra* note 1.

Lorsqu'il refuse ou cesse d'examiner une demande, le médiateur doit en aviser, par une lettre motivée, le préfet ou le directeur qui l'a nommé de même que le demandeur, la municipalité locale et les personnes intéressées lui ayant transmis des représentations. Lorsqu'il juge à propos d'intervenir, il soumet avec diligence à ces personnes un rapport faisant état de ses constatations ou recommandations.

La municipalité locale doit, dans les 60 jours de la réception du rapport, informer par écrit le médiateur et le demandeur des suites qu'elle entend donner à toute recommandation et, si elle n'entend pas y donner suite, elle doit les informer des motifs justifiant sa décision.

Parmi les dispositions transitoires de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, il est prévu que :

Article 84 :

Malgré l'article 47 de la présente loi⁹⁷, toute plainte formulée par un producteur concernant l'exercice actuel ou projeté d'une activité agricole restreint ou non réalisable en raison de l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances en vigueur le (16 juin 1997) est examinée par le commissaire aux plaintes qui est mandaté pour favoriser entre la municipalité et le plaignant une entente conforme aux orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles [...].

On sait que les règlements municipaux relatifs aux nuisances puisent leurs sources dans le *Code municipal*⁹⁸ et dans la *Loi sur les cités et villes*⁹⁹, et ne sont sujets à aucune obligation de conformité à l'égard du schéma d'aménagement. Par contre, le rôle des *Orientations gouvernementales en matière agricole* est généralement limité à l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement révisé qui en tient compte. Dans cet esprit, nous émettons l'hypothèse que le mandat du commissaire aux plaintes expire lorsqu'entre en

97. Il s'agit de l'article qui introduit notamment les dispositions relatives à la médiation.

98. L.R.Q. c. C-27.1.

99. L.R.Q. c. C-19.1.

vigueur le schéma d'aménagement révisé et que le préfet doit, à compter de ce moment, désigner un médiateur lorsqu'une demande lui est adressée.

Il est intéressant de noter que la perception de l'actuel Commissaire aux plaintes est à l'effet que son mandat est de «protéger les activités agricoles». C'est du moins ce qu'elle a mentionné le 19 janvier dernier en commission parlementaire¹⁰⁰. Dans ce contexte, le préfet d'une MRC a intérêt à désigner un médiateur qui perçoit plutôt son rôle comme étant, en toute impartialité, «de permettre aux parties d'échanger leur point de vue et de favoriser le plus rapidement possible une entente entre elles». C'est du moins ce que prévoit l'article 79.4 *L.P.T.A.A.*

8. NOTES SUR CERTAINES DISPOSITIONS STRUCTURANTES

8.1 Les *Orientations gouvernementales en matière agricole*

8.1.1 Finalité et contenu

Les *Orientations gouvernementales en matière agricole* comprennent essentiellement deux parties :

- une première partie faisant état des orientations générales du gouvernement en matière d'aménagement du territoire agricole provincial, c'est-à-dire exprimant les attentes de ce dernier aux fins de favoriser la protection du territoire et des activités agricoles et le développement de ces dernières dans une perspective de développement durable;
- une seconde partie intitulée «Paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en milieu agricole»¹⁰¹, lesquelles fixent, ainsi que l'indique leur titre, les paramètres servant à déterminer les distances

100. Québec, Assemblée nationale, Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation dans *Journal des débats* (19 janvier 2000), 17h08.

101. Ci-après *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*. Une copie de ces orientations est jointe à titre d'**Annexe B**.

séparatrices aux fins de la protection contre les odeurs générées par les activités agricoles.

Une précision s'impose dès le départ : alors que la première partie contient des orientations que nous pourrions, par analogie, présenter comme étant de «conformité souple», la seconde partie constitue des orientations que nous présenterions comme étant de «conformité stricte»¹⁰². Le ministre indique en effet clairement dans ce document de juin 1997¹⁰³ qu'il veut que cette seconde partie soit insérée dans le document complémentaire des schémas d'aménagement; et bien qu'il se soit montré ouvert à une relative négociation quant à certains aspects des paramètres qu'on y retrouve, on peut affirmer qu'à ses yeux ces paramètres doivent à toute fin pratique être intégrés tels quels, à peu de chose près, dans le document complémentaire du schéma.

Partant, ces paramètres se retrouveront dans les règlements de zonage modifiés pour fin de conformité au schéma, lesquels remplaceront dès lors les paramètres de la *Directive relative aux odeurs* aux fins de l'application notamment de la règle de la renonciation de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* et de celle de l'immunité de l'article 79.17 *L.P.T.A.A.*¹⁰⁴

Sans vouloir attacher une importance trop grande dans le cadre de la présente à des outils qui pourraient connaître une courte vie¹⁰⁵, il demeure qu'il

102. Il ne faut pas voir dans cette analogie un quelconque désaccord avec la décision récente de la CMQ dans l'affaire *Sainte-Madeleine*, *supra* note 74, où celle-ci a décidé que les municipalités n'étaient soumises à aucune obligation de conformité stricte en regard des *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*, lors de l'examen de la conformité aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* d'une modification d'un règlement de zonage réalisée pendant la période transitoire de révision du schéma. Nous épousons d'ailleurs tout à fait cette thèse.

103. *Supra* note 7; Bouchard, *supra* note 68.

104. On sait par ailleurs que le contenu des *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*, *supra* note 7, est pour ainsi dire identique à celui de la *Directive relative aux odeurs*, *supra* note 17.

105. Il se tient en effet, au moment où s'écrivent les présentes lignes, une commission parlementaire sur les difficultés d'application de la *Loi sur la protection des activités agricoles* afin d'identifier les modifications qui devraient être apportées à la *L.A.U.* et à la *L.P.T.A.A.* pour les résoudre. En même temps, un médiateur, soit M^e Jules Brière, tente de réunir tous les intervenants autour d'une solution satisfaisante des problèmes rencontrés par

est impossible de ne pas dire quelques mots sur les problèmes posés par les *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*. On nous permettra donc d'ouvrir une parenthèse à cet égard pour formuler quelques commentaires appelant à la prudence réglementaire.

8.1.2 Les problèmes fonctionnels des orientations

Les *Orientations en matière d'odeurs* sont, selon nous, extrêmement mal rédigées, il en est de même incidemment de la *Directive relative aux odeurs*. Les MRC seraient donc bien avisées de les réécrire avant de les insérer dans leur document complémentaire à titre de normes, même dans l'éventualité où elles choisissent de reprendre intégralement celles-ci à leur compte.

Ces orientations doivent être réécrites non seulement pour en faire disparaître les illégalités (nous pensons à l'article 7 déjà discuté), mais également (i) pour apporter les précisions qui s'imposent afin de mettre fin aux ambiguïtés inutiles qu'elles soulèvent, (ii) pour en unifier les différentes composantes de façon à éviter les controverses pouvant résulter de leur libellé contradictoire actuel et (iii) pour en faire un instrument didactique réel (puisque ce document complémentaire se transposera dans les règlements d'urbanisme locaux sous forme de normes devant être appliquées). Voici quelques exemples illustrant chacune de ces préoccupations.

i) Des ambiguïtés à corriger

L'objet des paramètres de calcul des distances séparatrices est de servir tant à l'application des articles 79.2 et 79.17 *L.P.T.A.A.*, qu'à l'émission d'une attestation de non contravention à la réglementation municipale requise par un producteur agricole demandant un certificat d'autorisation à Environnement-Québec; il serait utile de le mentionner clairement.

D'autre part, la notion de «commerce», à laquelle renvoie la définition d'«immeuble protégé», devrait être beaucoup mieux libellée de façon à ce que

les inspecteurs des municipalités dans l'application de la *Directive relative aux odeurs* lors de la mise en œuvre des articles 79.2 et 79.17 *L.P.T.A.A.*

la limite concrète en regard de laquelle doit être déterminée si la distance séparatrice applicable est respectée : est-ce le bâtiment dans lequel le commerce est exploité ou l'ensemble formé par le terrain et le bâtiment?

Il faudrait mentionner en outre que les marinas et campings qu'on désire protéger au moyen de distances séparatrices sont ceux identifiés au schéma révisé, ainsi que tous ceux qu'un plan de zonage municipal pourrait, dans l'avenir, identifier. Omettre une telle précision obligera une modification du schéma à chaque fois qu'un nouveau terrain de camping verra le jour.

Finalement, l'annexe A visant à permettre d'identifier le nombre d'unités animales en cause devrait être réécrite, afin d'en faire disparaître les composantes qui ne sont qu'indicatives et donc d'aucune utilité réglementaire.

ii) Éliminer les contradictions

Il faudrait revoir l'annexe G de la *Directive relative aux odeurs* (annexe utilisable aux fins de la révision du schéma dans le cas où, en vertu du 2^e alinéa de l'article 8 des *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*, la MRC désire prévoir des distances séparatrices plus importantes en présence de vents dominants) et s'assurer, notamment, que les définitions l'accompagnant soient identiques aux définitions fournies en introduction des *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs* (par exemple, celle de «immeuble protégé»).

iii) Faire du document complémentaire un instrument didactique

Il y aurait lieu d'expliquer dès le départ la façon dont est conçue la méthode de calcul des distances séparatrices, plutôt que de le faire à la fin de l'article 3. Il faudrait en outre souligner expressément et clairement que l'utilisation du paramètre «E» est, en principe, impossible dans le cas où l'utilisation de la méthode de calcul sert à déterminer la distance séparatrice devant être respectée aux fins de l'obligation de renonciation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*

8.2 Article 98 L.P.T.A.A.

L'un des soussignés a traité récemment de l'article 98 L.P.T.A.A. et de sa portée en regard de la réglementation municipale¹⁰⁶. Nous vous référons donc à la discussion qu'on y retrouve pour fin de complément. Nous limiterons nos commentaires aux fins de la présente aux deux remarques suivantes.

Juste avant le début des années 2000, soit le 15 décembre 1999, la Cour d'appel du Québec a eu à poursuivre son analyse de la portée de l'article 98 L.P.T.A.A. dans l'affaire *Dauphinais c. Mercier (Ville de)*¹⁰⁷. La majorité de la Cour (Honorables Beauregard et Brassard) a conclu :

Paragraphe 9 du jugement :

Une municipalité ne peut par règlement décréter qu'une partie d'une zone agricole ne peut être exploitée que par des commerces, si ceux-ci ont pour effet d'empêcher un producteur agricole d'ériger sa maison d'habitation sur un terrain qui fait partie de la zone agricole. Le fait que l'article 40 de la *Loi* dispose qu'un producteur agricole n'est pas dispensé d'obtenir un permis de la municipalité avant d'ériger son bâtiment ne suppose pas que la municipalité peut empêcher ce producteur agricole d'ériger sa maison d'habitation dans la zone agricole sous prétexte que celle-ci se trouverait à un endroit que la municipalité a destiné à des commerces. La disposition de la *Loi* qui ne dispense pas le producteur agricole d'obtenir un permis de la municipalité avant d'ériger sa maison d'habitation a pour but de permettre à la municipalité de vérifier que la maison sera conforme aux normes de construction et d'urbanisme en vigueur (e.g. nature et qualité des matériaux, distance entre deux bâtiments, marge de recul, etc.)

L'Honorable Nuss a rédigé, il faut le mentionner, une opinion dissidente fondée essentiellement sur le fait qu'il n'avait pas été démontré à ses yeux qu'il était impossible pour l'agriculteur concerné de construire sa résidence sur la partie de sa propriété se trouvant dans la zone agricole municipale, également

106. Bouchard, *supra* note 68.

107. *Dauphinais c. Mercier (Ville de)*, R.E.J.B. 99-15540.

située en zone agricole provinciale. Aux yeux du juge Nuss, il découle de l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Martel c. Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge (Municipalité de)*¹⁰⁸, que la réglementation municipale doit demeurer applicable, dans la mesure où celle-ci est conciliable avec la *L.P.T.A.A.* L'appréciation de la majorité de la Cour à cet égard a été différente.

Il appert en effet qu'aux yeux de la majorité de la Cour d'appel dans cette affaire, l'article 40 *L.P.T.A.A.* confère à l'agriculteur le droit de construire, où il le désire sur sa propriété se trouvant en zone agricole provinciale, sa résidence. Aux yeux de la Cour d'appel, une réglementation municipale qui a pour effet d'empêcher l'atteinte de cette finalité de l'article 40 *L.P.T.A.A.*, est inconciliable avec la *L.P.T.A.A.* en vertu de l'article 98 de cette dernière.

Il faut souligner qu'il s'agit ici d'un nouvel éclairage apporté à la finalité de l'article 98 *L.P.T.A.A.*, mais que cet éclairage concerne l'article 98 et la *L.P.T.A.A.* tels qu'ils existaient avant les modifications apportées par *Loi sur la protection des activités agricoles*, puisque les faits pertinents remontant à la fin 1991 début 1992.

Cela nous amène à la deuxième remarque que nous annonçons précédemment. Il faut se demander si, compte tenu de l'introduction des articles 1.1 et 79.1 dans la *L.P.T.A.A.*, les tribunaux se montreront plus exigeants lors de l'étude du caractère conciliable ou non d'une réglementation municipale avec la *L.P.T.A.A.*

En effet, ces articles 1.1 et 79.1 *L.P.T.A.A.*, on l'a vu, ont pour effet que les pouvoirs d'urbanisme municipaux, bien que pouvant être exercés en zone agricole provinciale, doivent l'être de façon à favoriser le développement des activités agricoles en zone agricole provinciale (le tout dans une perspective de développement durable, bien sûr).

On peut certes supposer que les tribunaux exigeront, aux fins de l'application de l'article 98 *L.P.T.A.A.*, un niveau de preuve important pour déterminer si la portée d'une disposition réglementaire municipale, prise dans

108. *Supra* note 60.

son contexte réglementaire et pratique, assure effectivement le développement des activités agricoles ou ne l'assure pas. Il sera intéressant de voir incidemment ce que les tribunaux décideront quant à la question de savoir sur qui repose le fardeau de la preuve à cet égard, de même que sur le niveau de preuve nécessaire pour satisfaire au test de l'article 98 *L.P.T.A.A.* : la simple possibilité que le développement des activités agricoles ne soit pas assuré sera-t-elle suffisante pour conclure à une inconciabilité?

9. CONCLUSION

Le tableau que nous avons tenté de dresser des pouvoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale est des plus sommaires. Le présente texte a cherché bien davantage à faire état des différentes problématiques en cause qu'à fournir une analyse approfondie du droit substantif applicable. Certains pourraient juger ce choix décevant, mais faire plus aurait été à notre avis téméraire et plus ou moins utile.

La Loi sur la protection des activités agricoles a modifié de telle façon la *L.A.U.* et la *L.P.T.A.A.* et les documents d'appui visant à fournir les outils de sa mise en œuvre (*Directive relative aux odeurs* et *Orientations gouvernementales en matière agricole*) comportent un tel contenu, que les difficultés (nous dirions même, dans certains cas, les impossibilités) d'interprétation et d'application sont à ce point importantes qu'il est pour ainsi dire impossible d'établir un consensus solide quant à la portée à donner à plusieurs dispositions en cause.

Le gouvernement incidemment piétine depuis maintenant presque trois ans dans la difficile tâche visant à résoudre les problèmes d'application posés par la *Loi sur la protection des activités agricoles*¹⁰⁹. Parions que le présent document viendra à peine d'être publié que le lecteur devra immédiatement s'en référer aux modifications législatives qui ne manqueront pas d'avoir été de nouveau apportées pour nuancer les propos qu'il contient.

109. Les trois ministères les plus directement concernés (M.A.P.A., Environnement-Québec et M.A.M.M.) ont en effet été jusqu'à maintenant incapables d'en arriver à un consensus sur les solutions à apporter en l'espèce.

Nous avons donc fait ce qui nous apparaissait dans les circonstances le plus approprié, c'est-à-dire faire état, de la façon la plus systématique possible, de chacun des aspects les plus importants devant être pris en compte en matière de pouvoirs d'urbanisme municipaux en zone agricole provinciale.